

Fiche 10: Verordening financiering capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 230/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014 tot vaststelling van een instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede

b) Datum ontvangst Commissiedocument

5 juli 2016

c) Nr. Commissiedocument

COM(2016) 447

d) EUR-Lex

http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2016_207?qid=1471417542852&rid=1

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2016) 222 SWD(2016) 225

f) Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

h) Rechtsbasis

Artikel 209(1) en 212(2) VWEU

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een aanpassing van het Instrument voor bijdrage aan Stabiliteit en Vrede (*Instrument contributing to Stability and Peace - IcSP*). Het IcSP is een belangrijk instrument waarmee de EU de mogelijkheid heeft om te assisteren in het voorkomen van en reageren op crises in de wereld. Met de voorgestelde aanpassing zou het mogelijk worden dat de EU capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (*Capacity Building in Support of Security and Development – CBSD*) financiert. Het financieringsinstrument zou

onder bepaalde voorwaarden kunnen bijdragen aan capaciteitsopbouw voor militaire actoren in partnerlanden om zo duurzame ontwikkeling te bevorderen, met name de ondersteuning van vreedzame en inclusieve samenlevingen. Het gaat hierbij om steun op het gebied van training, niet-lethale middelen en infrastructuur aan veiligheidsactoren. De financiering van lethale middelen, te weten wapens en munitie gericht op de vechtcapaciteit van een leger, is expliciet uitgesloten. Dit geldt niet alleen voor de financiering vanuit het IcSP, maar algeheel voor financiering van het CBSD.

De relatie tussen veiligheid en ontwikkeling vormt een fundamenteel onderdeel van de EU aanpak van externe conflicten en crises, waarbij veiligheid als een voorwaarde voor ontwikkeling wordt gezien. In een gezamenlijke mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger (HV) uit april 2015 werden al voorstellen gedaan om de inzet van de EU ten behoeve van capaciteitsopbouw van de veiligheidssector in partnerlanden te verbeteren (JOIN(2015)17, Kamerstuk 22112, nr. 1974). Tegelijkertijd werd geconstateerd dat er geen EU financieringsinstrument bestond dat hierin kon voorzien. Met het huidige voorstel wordt deze lacune gedicht.

Er liggen drie principes ten grondslag aan het Commissievoorstel:

- 1) Een effectieve en legitieme veiligheidssector in partnerlanden kan bijdragen aan vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling.
- 2) De ontwikkeling van veiligheid moet geïntegreerd zijn in EU ondersteuningsstrategieën om beter bij te kunnen dragen aan duurzame ontwikkeling in partnerlanden.
- 3) Versterking van het besturen van militaire actoren, specifiek in fragiele staten en staten die net uit een conflict komen, kan leiden tot meer stabiliteit en het bereiken van de Werelddoelen ('sustainable development goals').

De Commissie wijst het IcSP aan als het meest geschikte en effectieve instrument om de gestelde doelen op korte termijn te behalen. Voor alomvattende uitvoering op lange termijn van het CBSD-initiatief zou volgens de Commissie een EU-begrotingsinstrument moeten worden gecombineerd met een ander mechanisme, eventueel buiten de EU-begroting.

Impact assessment Commissie

De Commissie heeft tussen april en mei 2016 een publieke consultatie uitgevoerd, waarbij een ruime meerderheid van respondenten aangaf dat het ondersteunen van militaire actoren kan leiden tot stabiliteit en het bereiken van duurzame ontwikkelingsdoelstellingen.

De Commissie heeft daarnaast verschillende opties verkend voor de financiering van CBSD, waaronder aanpassing van de African Peace Facility en aanpassing van het IcSP. Uit het impact assessment is gebleken dat het IcSP het meest geschikte en efficiënte instrument is om voor de korte termijn de financiering van dit voorstel onder zich te nemen. Het is op dit moment niet mogelijk een op zichzelf staand instrument te creëren vanwege het reeds opgestelde MFK t/m 2020. De herziening van de IcSP-verordening zou van toepassing zijn

tot 31 december 2020. Op langere termijn, na afloop van de IcSP-verordening in het huidige MFK, zal volgens de Commissie een apart instrument moeten worden gecreëerd voor continuering van de financiering.

Een herziening van het IcSP zou beperkt blijven tot de toevoeging van een nieuw element om de bestaande lacune te dichten, waardoor het instrument kan worden gebruikt voor steun aan alle veiligheidsactoren. Deze steun zal zich met name richten op het verstrekken van opleiding en uitrusting voor dringende behoeften op korte en middellange termijn in verband met duurzame ontwikkeling, en is dus niet gericht op het verstrekken van lethale middelen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is in de EU één van de voorlopers op het gebied van de geïntegreerde benadering en bepleit dan ook meer samenhang tussen de verschillende EU instrumenten (ontwikkelingssamenwerking, diplomatiek, militair) als het gaat om het opbouwen van duurzame stabiliteit. Nederland neemt zelf op geïntegreerde wijze deel aan vredesmissies: vaak met een combinatie van politie, militaire en civiele inzet, gebaseerd op een gezamenlijk opgestelde doelstelling. Daarnaast steunt Nederland de ontwikkeling van Afrikaanse krijgsmachten via bijdragen (financieel en met trainers) aan het ACOTA programma van de VS (training van Afrikaanse krijgsmachten die in VN en AU missies worden ingezet).

Nederland is ook actief op het vlak van Security Sector Reform (SSR) – via bilaterale en multilaterale programma's –, en heeft Nederland in EU verband met succes gepleit voor modernisering van het Security Sector Reform beleidskader van de EU, en de daarmee samenhangende oplossing voor financiering van CBSD activiteiten. Nederland benadrukt hierbij het belang van onderlinge afstemming tussen thema's zoals de geïntegreerde benadering, SSR, en CBSD. Op dit moment is Nederland een (geïntegreerd) SSR beleid aan het ontwikkelen, waarbij bovenstaande aspecten benadrukt zullen worden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland acht het van belang dat er een tijdelijke oplossing komt, waarmee voor 2020 uiting kan worden gegeven aan het CBSD-initiatief. Al in april 2015 werd door de Commissie en de HV geconstateerd dat EU trainingsmissies in sommige gevallen effectiever kunnen zijn wanneer het naast training ook mogelijk wordt om de benodigde uitrusting te leveren. Uit het impact-assessment blijkt dat het IcSP de voorkeur geniet als tijdelijke oplossing gezien het tijdschema, het geografische toepassingsgebied en zijn flexibiliteit voor de toepassing als crisisinstrument. Nederland onderschrijft deze conclusie.

Het voorstel van de Commissie is niet zonder risico's. Zo bestaat de kans dat de middelen voor oneigenlijke doeleinden gebruikt worden. De niet-lethale militaire middelen zouden, vanuit een internationaal humanitair perspectief, misbruikt kunnen worden. Hier is in het

Commissie voorstel ook aandacht voor: de risico's zullen constant in de gaten gehouden worden en er worden risico-assessments en monitoring modaliteiten ontwikkeld. Daarnaast zijn er specifieke voorwaarden opgenomen waaronder assistentie kan worden verleend. Nederland is dan ook van oordeel dat deze risico's voldoende afgedekt worden met het huidige voorstel.

Nederland zal benadrukken dat het belangrijk is dat er voor het aflopen van de herziening van het IcSP (eind 2020) een nieuw instrument wordt gevonden binnen de onderhandelingen over het MFK voor de periode na 2020.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten zijn in eerste bespreking positief over het voorstel, maar er wordt benadrukt dat er op termijn een "dedicated instrument" dient te komen voor CBSD.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 209, lid 1 VWEU (ontwikkelingssamenwerking) en 212 VWEU (economische, financiële en technische samenwerking met derde landen). Het betreft hier een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten. Nederland plaatst hierbij de kanttekening dat de ontwikkelingsfocus nog onvoldoende naar voren komt in het voorstel. De voorgestelde capaciteitsopbouwende maatregelen lijken nu vooral gericht te zijn op veiligheid, en niet zozeer ontwikkelingssamenwerking. De te verlenen bijstand mag namelijk enkel worden verstrekt "wanneer het realiseren van een stabiele, vreedzame en inclusieve samenleving onmogelijk is doordat er sprake is van een ernstige bedreiging voor het functioneren van statelijke instellingen en voor de bescherming van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, of wanneer de statelijke instellingen niet langer het hoofd kunnen bieden aan deze ernstige bedreiging" en wanneer "er consensus tussen het betrokken land en de internationale gemeenschap en/of de EU bestaat dat de veiligheidssector, en met name de militaire component daarvan, essentieel is voor stabiliteit, vrede en ontwikkeling, met name bij crises of in kwetsbare omstandigheden en situaties". De voorgestelde maatregelen lijken hierdoor meer bedoeld ter versterking van de capaciteit van strijdkrachten als zodanig en niet de capaciteit van de strijdkrachten om ontwikkelingstaken uit te voeren. Nederland is van mening dat in de aangepaste verordening de focus op ontwikkelingssamenwerking (of economische, financiële en technische samenwerking sterker naar voren dient te komen.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Met optreden op EU-niveau kunnen veiligheid en stabiliteit beter worden bewerkstelligd, en deze zijn noodzakelijk om de internationale inspanningen met betrekking tot veiligheid en ontwikkeling doeltreffender te maken.

c) *Proportionaliteit*

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel positief. De voorgestelde maatregelen zijn passend om de doelstellingen van het voorstel (bijdragen aan stabiliteit en vrede) te bereiken. Alomvattende en flexibele EU steun zal resulteren in betere coördinatie van ondersteuning in de veiligheidssector in de betreffende landen. EU coördinatie zal tevens bijdragen aan de effectiviteit van de inzet.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

De Commissie wil het IcSP budget (ruim 2,3 miljard euro voor 2014-2020) ophogen met 100 miljoen euro voor de periode 2017-2020. Deze middelen denkt de Commissie te vinden binnen de bestaande middelen van Hoofdstuk 4 van het EU budget ("EU als mondiale partner"). Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
Geen

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Geen

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Geen

e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
Geen

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Geen.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
n.v.t.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De verordening dient in werking te treden op de dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

n.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel richt zich op financiering van capaciteitsopbouw (CBSD) wat vanuit bestaande middelen van Hoofdstuk 4 van het EU budget ("EU als mondiale partner") wordt gefinancierd. De toekenning van financiering zal aan de criteria voor het verstrekken van ODA financiering worden getoetst. Ontwikkelingslanden kunnen dus, onder de gestelde criteria, financiering ontvangen ter ondersteuning van vreedzame en inclusieve samenlevingen.